



# Asamblea General

Distr. general  
21 de diciembre de 2001  
Español  
Original: inglés

---

## Quincuagésimo sexto período de sesiones

Tema 130 del programa

### Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

## **Investigación de las acusaciones de contrabando de refugiados en la Oficina Regional en Nairobi de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

### **Nota del Secretario General**

1. De conformidad con las resoluciones 48/218 B, de 29 de julio de 1994 y 54/244, de 23 de diciembre de 1999, de la Asamblea General, el Secretario General tiene el honor de señalar a la atención de la Asamblea el informe adjunto, que le ha transmitido el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre la investigación de las acusaciones de contrabando de refugiados en la Oficina Regional de Nairobi de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y está de acuerdo con sus recomendaciones. El Secretario General toma nota también de las medidas que se están adoptando o iniciando para corregir muchas de las cuestiones que se reseñan en el presente informe.



## Anexo

### **Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de las acusaciones de contrabando de refugiados en la Oficina Regional de Nairobi de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

#### *Resumen*

A petición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en octubre de 2000 la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna inició una investigación de las acusaciones de que algunos funcionarios del ACNUR y otros realizaban contrabando de personas, entre ellos refugiados, personas que solicitaban asilo y personas no comprendidas en el ámbito del ACNUR, concretamente exigiendo dinero por servicios del ACNUR que se deben proporcionar a los refugiados gratuitamente. Estos refugiados, o supuestos refugiados se encontraban en la jurisdicción de la Oficina Regional de Nairobi del ACNUR, tras haber abandonado sus hogares en países como el Congo, Etiopía, Somalia y el Sudán.

Tras un breve período de evaluación, los investigadores determinaron que las acusaciones parecían tener mérito y, además, que esa actividad parecía estar controlada por una red delictiva que permitía a los refugiados y otras personas que pagaban dinero emigrar de Kenya con destino a Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Dada la magnitud del problema, y la necesidad de contar con investigadores muy calificados, que estuvieran familiarizados con cuestiones de refugiados y con la legislación de esos países, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se dirigió a los gobiernos de los cinco países más interesados en las acusaciones y les pidió que proporcionaran los servicios de investigadores especialmente capacitados para que operaran bajo su autoridad.

El Equipo de Tareas internacional dirigido por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que estaba integrado por investigadores de Australia, Canadá, los Estados Unidos, Kenya y el Reino Unido, realizó una investigación que concluyó con la detención, por los miembros de la policía keniana integrantes del Equipo de Tareas, de tres funcionarios del ACNUR, dos miembros de una organización no gubernamental afiliada y otras cuatro personas que constituían la asociación ilícita.

Están pendientes en Kenya las acusaciones penales contra las nueve personas arrestadas. Las acusaciones comprenden asociación ilícita, entre otros, de los tres funcionarios del ACNUR, para amenazar de muerte al Embajador de los Estados Unidos y al representante del ACNUR, y estafa, por todas las personas acusadas, al exigir dinero a los refugiados.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna señaló el problema de la gestión deficiente en el ACNUR, especialmente en la Oficina Regional, que daba oportunidades a personas con intenciones dolosas para enriquecerse injustamente a expensas de los refugiados. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna entiende que desde junio de 2001, los mandos superiores del ACNUR han adoptado importantes medidas

para corregir las deficiencias de gestión determinadas y para introducir las mejoras necesarias en las operaciones en Kenya, aunque las actividades para mejorar las deficiencias de gestión en la Oficina habían comenzado mucho antes de junio de 2001.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna advierte que los factores que existían en Kenya, así como en otros países con una gran cantidad de refugiados, condujeron a esta actividad de contrabando de refugiados y podrían darse cada vez que la demanda de reasentamiento de refugiados que no pueden o no quieren volver a sus hogares, supere la capacidad o la voluntad de otros gobiernos para acogerlos.

*\*Mientras avanzaba la investigación, los mandos superiores del ACNUR, incluido el Director de Protección Internacional, el Director Regional para África Oriental y el Cuerno de África, el Inspector General y el recientemente nombrado representante para Kenya pudieran examinar la situación. A consecuencia de esto, se han adoptado medidas para remediar la situación en Kenya y, lo que es igualmente importante, para iniciar un examen de nuestros procedimientos generales para la determinación de la condición de refugiado y el reasentamiento. Esta medida se tomó bajo la coordinación general del Alto Comisionado Adjunto. Las conclusiones generales del examen del ACNUR en que se basan las medidas en curso son muy similares a las recomendaciones del presente informe.*

*La situación que dio lugar a la necesidad de esta investigación es, por cierto, lamentable, pero el ACNUR ha adquirido experiencia y ha aprovechado en la práctica muchos de los conocimientos adquiridos. Como resultado de la experiencia de Kenya, en los próximos meses el ACNUR aumentará sus actividades de rendición de cuentas, se fortalecerán la gestión y la ejecución y se aumentará la capacidad de supervisión e investigación.*

---

\* Los comentarios del ACNUR sobre el presente informe figuran en cursiva.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes .....	1–19	5
A. Equipo de Tareas internacional de las Naciones Unidas .....	1–8	5
B. Función y mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados .....	9–14	6
C. El “mercado de reasentamiento de refugiados” .....	15–19	7
II. El caso penal .....	20–54	8
A. La asociación ilícita .....	20–27	8
B. Asociación ilícita para amenazar y antecedentes de amenazas en la Oficina Regional de Nairobi .....	28–36	9
C. Legislación pertinente de Kenya, detención y cargos .....	37–44	10
D. Modus operandi y pruebas .....	45–49	12
E. Situación actual .....	50–54	13
III. Prácticas corruptas y mala administración en la Oficina Regional de Nairobi ..	55–85	14
A. Problemas en la tramitación de las solicitudes de los refugiados .....	55–64	14
B. Lagunas en la documentación .....	65–68	15
C. Mala gestión .....	69–85	16
IV. Conclusiones .....	86	20
V. Recomendaciones .....	87	21

## I. Antecedentes

### A. Equipo de Tareas internacional de las Naciones Unidas

1. Según estudios de las Naciones Unidas, hay en todo el mundo 14 millones de refugiados y 30 millones de personas desplazadas internamente que solicitan asilo, refugio o reasentamiento en otro país, o el regreso a sus países de origen en condiciones de seguridad. Se calcula que en Kenya hay unas 250.000 de esas personas, ya sean refugiados, refugiados prima facie, solicitantes de asilo u otras personas comprendidas en el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estas personas provienen de Burundi, Etiopía, la República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia y el Sudán.

2. El 11 de octubre de 2000, el Inspector General del ACNUR informó al Jefe de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que el ACNUR poseía información que indicaba posibles faltas graves de conducta de algunos funcionarios del ACNUR y otras personas, que incluía el tráfico de documentación de refugiados contra el pago de honorarios que iban de 1.500 a 6.000 dólares de los EE.UU. por refugiado.

3. El Inspector General comunicó también que las acusaciones hacían referencia a documentación falsa de reconocimiento como refugiados en virtud del mandato del ACNUR y formularios de reasentamiento falsos, que los compradores utilizaban para emigrar y asentarse en el extranjero utilizando los servicios del ACNUR. En razón de que las investigaciones y los exámenes anteriores habían sido inconclusos, el Inspector General pidió que la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizara una evaluación y recomendara medidas.

4. En consecuencia, la División de Investigaciones realizó una investigación preliminar de las acusaciones y, cuatro semanas más tarde, pudo identificar 19 casos en que supuestamente los refugiados habían pagado dinero a "agentes" y otros funcionarios del ACNUR para obtener su reasentamiento en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. Además, la División recibió, de sus propias fuentes confidenciales e independientemente del ACNUR, información fidedigna de que parecía existir una red delictiva organizada y bien

establecida que constituía el canal principal para sacar a refugiados de Kenya.

5. Al analizar esta información, la División comprendió que si se determinaba que las acusaciones eran ciertas, como parecía indicarlo la información, las Naciones Unidas y uno de sus principales organismos especializados, el ACNUR, debían aceptar la cruda realidad de que estaban siendo explotados por un sindicato delictivo.

6. Resultó evidente para la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que la propia naturaleza del caso requería una respuesta rápida a cargo de investigadores sumamente calificados y especializados. La División de Investigaciones no tenía recursos suficientes para combatir una red de delincuentes organizados, ni personal capacitado en el fraude de reasentamiento. Por lo tanto, a finales de diciembre de 2000 el Jefe de la División propuso una nueva estrategia al Inspector General del ACNUR, el decir, la creación de un Equipo de Tareas internacional de investigadores especializados en planes para reasentar refugiados de los cinco países más afectados por la red de Kenya.

7. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna obtuvo el acuerdo del Alto Comisionado para los Refugiados, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna y el Secretario General, y celebró consultas con la Oficina de Asuntos Jurídicos y con la Oficina del Contralor. Seguidamente, la División de Investigaciones se puso en contacto con representantes de los Estados más afectados y les pidió que proporcionaran los servicios de dos investigadores profesionales calificados cada uno, que tuvieran por lo menos 10 años de experiencia en la investigación de casos de inmigración. Kenya proporcionó los servicios de tres investigadores del Departamento de Investigaciones Penales, Australia suministró dos investigadores de su Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales, el Canadá suministró los servicios de dos investigadores de la Real Policía Montada del Canadá, los Estados Unidos suministraron los servicios de dos investigadores del Servicio de Inmigración y Naturalización, el Reino Unido proporcionó los servicios de dos detectives, uno de la Oficina de Fraude Grave y el otro de la Subdivisión de Investigaciones Penales de la Policía de Durham. Todos estos investigadores tenían la experiencia requerida por la División de Investigaciones. Los Estados Miembros convinieron en que su personal estaría bajo la dirección operacional de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de

Supervisión Interna, y que funcionaría como un Equipo de Tareas internacional; los miembros del equipo tendrían la condición de funcionarios de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas, de conformidad con las normas y las reglas de las Naciones Unidas y las normas para las investigaciones internacionales, establecidas por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

8. El Equipo de Tareas organizó una operación de tres meses en Kenya con el objetivo de detectar a toda persona contra la que se pudiera obtener pruebas suficientes de participación en el contrabando de refugiados, incluidas pruebas de extorsión y corrupción, y presentar estas pruebas a una jurisdicción penal pertinente de Kenya, o de otra parte, si procediera. El Equipo de Tareas comenzó sus actividades en Nairobi el 5 de marzo de 2001 bajo la supervisión directa del Investigador Superior de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Durante toda la operación, la División se mantuvo en contacto con los mandos superiores del ACNUR, que proporcionaron un gran apoyo a estos esfuerzos.

## **B. Función y mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

9. El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, creada en diciembre de 1950 por la Asamblea General por resolución 428 (V), consiste en dirigir y coordinar la acción internacional para proteger en todo el mundo a los refugiados y resolver los problemas de los refugiados. En la actualidad, con unos 22,5 millones de refugiados y otras personas en situación similar, el ACNUR es una de las principales organizaciones humanitarias del mundo; cuenta con una plantilla de personal de más de 5.000 personas adscritas a 277 oficinas en más de 120 países.

10. El ACNUR tiene dos objetivos básicos y estrechamente relacionados entre sí: proteger a los refugiados y encontrar la forma de ayudarles a reiniciar sus vidas en un entorno normal. La protección internacional es el cimiento que sustenta la labor del organismo. En la práctica, esto significa asegurar el respeto de los derechos humanos básicos de los refugiados, incluidos los establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y en

el Protocolo de 1967 de esa Convención, y especialmente, que ninguna persona sea devuelta contra su voluntad a un país en donde puede tener temores de ser perseguidos.

11. El ACNUR promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y supervisa el cumplimiento por los gobiernos del derecho internacional de los refugiados. Su personal trabaja en lugares diversos, que van desde ciudades capitales a campamentos remotos y zonas fronterizas, y procura proporcionar protección y reducir al mínimo la amenaza de violencia, incluido el asalto sexual al que están expuestos muchos refugiados, aún en países de asilo. El ACNUR procura aplicar soluciones a largo plazo o duraderas para los refugiados, ayudándoles a repatriarse a sus países de orígenes si las condiciones lo permiten, a integrarse a sus países de asilo o a reasentarse en terceros países.

12. Las actividades del ACNUR se rigen por el estatuto de la organización, y tienen como guía la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. La Convención de 1951 define a un refugiado como una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad o no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. El mandato del ACNUR abarca también a otras personas, como las que están comprendidas en la definición de refugiado establecida en la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de África. La Asamblea General y el Comité Ejecutivo del ACNUR han autorizado también a la organización a que se ocupe de otros grupos. Estos comprenden a personas apátridas o cuya nacionalidad es controvertida y, en ciertas circunstancias, a personas desplazadas internamente.

### **La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Kenya**

13. Kenya se adhirió a la Convención de Ginebra en 1966, al Protocolo en 1981 y a la Convención de la Organización de la Unidad Africana en 1992. En la actualidad, Kenya no tiene legislación sobre los refugiados, pero la política de refugiados que aplica el Gobierno exige que éstos residan en zonas determinadas. En la actualidad hay dos zonas a tales efectos, los campamentos de Kakuma y Dadaab, que son administrados

por la Oficina Regional del ACNUR en Nairobi, que a su vez es supervisada por la Dirección Regional de Addis Abeba.

14. Los principales objetivos del ACNUR en Kenya, establecidos en el capítulo IV del Manual para el reasentamiento, son los siguientes: en primer lugar, promover la repatriación voluntaria de los refugiados somalíes al noroeste de Somalia; segundo, proporcionar protección, incluida la seguridad física, y asistencia a los refugiados de los campamentos de Dadaab y Kakuma; tercero, proteger y ayudar a los refugiados en zonas urbanas y a los que solicitan asilo necesitados que esperan una decisión sobre su situación; y cuarto, facilitar el reasentamiento en terceros países de los que cumplen los requisitos prescritos, particularmente los más vulnerables, incluidos los que necesitan protección jurídica y física, las mujeres en riesgo y los refugiados sin posibilidades de integración local, entre otros.

### C. El “mercado de reasentamiento de refugiados”

15. La complejidad y la magnitud del problema que enfrentan el ACNUR y el Equipo de Tareas sólo se pueden comprender en el marco del importante drama de refugiados que tiene lugar en Kenya. Como resultado de conflictos internos, con frecuencia exacerbados por condiciones climáticas (por ejemplo, las sequías) que tuvieron lugar en algunos de los países del África oriental durante un cierto número de años, se ha producido un gran movimiento de poblaciones a través de las fronteras. Muchas de estas personas consideraron que Kenya era una opción relativamente atractiva, en razón de su estabilidad percibida y la existencia dentro de sus fronteras de estructuras de asistencia establecidas. Debido a estos factores, Kenya ha dado acogida a más de 250.000 refugiados y personas que solicitan asilo, en su mayoría de los países vecinos Etiopía, Somalia y el Sudán, así como también de Rwanda y otros países africanos, y los ha alojado principalmente en los campamentos administrados por el ACNUR en Kakuma y Dadaab.

16. Kakuma comprende tres campamentos de refugiados, situados 127 kilómetros al sur de la frontera entre Kenya y el Sudán. En este campamento conviven personas de ocho nacionalidades diferentes y más de 20 grupos étnicos. Kakuma es el hogar de unos 70.000 refugiados, de los cuales 25.000 son menores de 18 años.

17. Situada en el noroeste de Kenya, Daddab comprende tres campamentos con una población combinada que excede de 120.000 personas, casi dos tercios de la población de refugiados de Kenya. La mayoría de los refugiados son somalíes, pero hay también etíopes, sudaneses y un pequeño número de personas de Eritrea y Uganda.

18. Los refugiados que cuentan con más recursos pronto descubren que la realidad de la vida en los campamentos les ofrece pocas perspectivas de reasentamiento local o en un tercer país. La repatriación ofrece perspectivas inciertas y no es deseada en esas circunstancias, por lo que su única posibilidad es escoger entre opciones desagradables. Si no desean mantener sus vidas estancadas indefinidamente en los campamentos, pueden salir de éstos y trasladarse a una zona urbana, como Nairobi o Mombasa. De esta forma, con cada año que pasa, las comunidades de refugiados de Nairobi y Mombasa son cada vez mayores. Parece que hay varios factores que impulsan a los refugiados a abandonar los campamentos de Dadaab y Kakuma:

a) Procesamiento de las solicitudes de los refugiados. La percepción general en la comunidad de los refugiados, aunque no necesariamente realista, es que a fin de que sus solicitudes de reasentamiento sean procesadas, las personas tienen que viajar a la Oficina Regional del ACNUR en Nairobi, donde estas solicitudes se procesan efectivamente;

b) Seguridad. Los investigadores del Equipo de Tareas fueron informados con mucha frecuencia por refugiados, personal del ACNUR y organizaciones no gubernamentales de que los niveles de seguridad de los campamentos de refugiados son sumamente inadecuados. Se advirtió a los investigadores de casos de violaciones, ataques motivados por cuestiones étnicas o de clanes, saqueo de “puestos” dentro del campamento e incendios de residencias. Además, durante la investigación se produjeron disturbios en el campamento de Kakuma, en los que murieron varias personas. Se advirtió también a los investigadores de que los campamentos eran atacados por “bandidos”. Aunque en estos campamentos hay una presencia policial, parece que ésta es inadecuada para garantizar la seguridad de tantos refugiados;

c) La vida en los campamentos. Aunque el Equipo de Tareas no pudo visitar los campamentos de refugiados de Kakuma o Daddab debido a la corta duración de su misión, entrevistó a varios refugiados

asignados a esos campamentos y escuchó informes, de tipo anecdótico pero coherentes, de los refugiados, de las organizaciones no gubernamentales, del personal del ACNUR y del personal de las embajadas acerca de la vida en los campamentos. Básicamente, hay pocas o ninguna perspectiva de empleo y los pocos servicios disponibles son primitivos. Los refugiados que viven en Nairobi tienen mejores oportunidades, aunque la vivienda disponible es muy precaria y sólo consiguen empleo en el mercado negro.

19. La mayoría de los refugiados no tiene conocimiento de la complejidad del proceso que realiza el ACNUR, ni tampoco de sus derechos y obligaciones, incluido el hecho de que los servicios que presta el ACNUR son siempre gratuitos, a pesar de que el ACNUR ha hecho pública esa información. Dado que sólo una pequeña fracción de los refugiados logra obtener el reasentamiento, las asociaciones ilícitas corruptas resultan atractivas y prosperan en el mercado de reasentamiento de refugiados, atendiendo a las demandas de los refugiados que cuentan con recursos o de los que simulan ser refugiados.

## II. El caso penal

### A. La asociación ilícita

20. La información recogida durante la evaluación realizada en octubre de 2000 por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna indicó la existencia de algunos arreglos especiales para especular con la desesperación de los refugiados entre personas de fuera del ACNUR (conocidos como “agentes”) y algunos funcionarios del ACNUR con base en la Oficina Regional de Nairobi. Después de pasar tres o cuatro semanas sobre el terreno, los investigadores del Equipo de Tareas pudieron determinar la magnitud y el alcance reales de la asociación ilícita, que consistía en una red de personas, incluidos funcionarios del ACNUR, organizada para obtener beneficios sustanciales mediante promesas y documentos falsos dados a los refugiados y a otras personas que solicitaban reasentamiento. Se pudo confirmar que la mayor parte de las actividades delictivas eran, de hecho, parte de la misma asociación ilícita principal que, según pudo determinar el Equipo de Tareas internacional, abarcaba hasta 70 personas que operaban a diversos niveles, pero estaba controlada básicamente por 10 personas. Estas personas pedían y recibían dinero de refugiados que procuraban

desesperadamente obtener el reasentamiento, a cambio de servicios del ACNUR, como el otorgamiento de documentos de refugiados del ACNUR que, en realidad, se otorgan gratuitamente. Tres de las personas identificadas eran funcionarios del ACNUR y otras dos eran funcionarios de una organización no gubernamental afiliada; entre los otros participantes figuraba un ex funcionario. Este último, en una reciente entrevista con investigadores de la División de Investigaciones, confirmó la existencia de la asociación ilícita, como se describe en el presente informe. Confirmó también que el precio de las promesas de reasentamiento falsas oscilaba entre 2.000 y 5.000 dólares de los EE.UU. por persona.

21. La asociación ilícita principal tenía una estructura bien definida, con varios escalones funcionales. Por ejemplo, el escalón más bajo estaba compuesto de “agentes”, que eran personas representativas de las diferentes nacionalidades de la comunidad de refugiados. Su trabajo consistía en obtener negocios para los niveles medio y superior de la asociación. Los agentes representaban los ojos y los oídos de la asociación ilícita en la comunidad de refugiados. En razón de su posición, podían indicar a sus patrones qué grupos de refugiados tenía o podía obtener dinero para pagar por documentación de refugiados u obtener el reasentamiento. Los agentes proporcionaban luego la información a los integrantes de los escalones superiores de la asociación ilícita y los ponían en contacto con los grupos de refugiados.

22. En los escalones medios había dos puestos funcionales: los cobradores y los contactos iniciales. Los cobradores eran nacionales y refugiados, seleccionados para esa tarea por miembros de los escalones superiores, que cumplían las órdenes de estos últimos y que, en algunos casos, utilizaban tácticas violentas para obtener dinero de los refugiados, incluida la intimidación de refugiados y posibles testigos, y el asalto físico, pero no limitadas a estas acciones. El Equipo de Tareas recibió numerosos informes de refugiados que habían sido brutalmente asaltados por personas que el Equipo de Tareas identificó como cobradores. La mayoría de esos refugiados que denunciaron actos de violencia al Equipo de Tareas tenía en su poder informes policiales o de hospitales que apoyaban sus respectivas denuncias. Hacia el final de la investigación, a finales de mayo de 2001, algunos de estos cobradores amenazaron a dos integrantes del Equipo de Tareas.

23. Los contactos iniciales en el escalón medio eran, en su mayor parte, funcionarios del ACNUR que solicitaban a los refugiados el pago de 50 a 100 chelines kenianos para facilitar su entrada a la Oficina Regional del ACNUR en Nairobi. Esas mismas personas también solicitaban y obtenían dinero para hacer avanzar a los solicitantes a lugares más adelantados de la fila o para facilitar el traslado del caso de un refugiado determinado a un escalón superior, a fin de que se lo considerara para reasentamiento.

24. En general, el escalón superior estaba compuesto de unos pocos funcionarios y asesores del ACNUR, que cumplían funciones clave en el proceso, así como de funcionarios de organizaciones no gubernamentales que prestaban asistencia y facilitaban las actividades delictivas en sus respectivas oficinas.

25. De todos los que ocupaban puestos en los escalones mencionados más arriba, los oficiales de protección adjuntos y auxiliares de protección del ACNUR, eran fundamentales para el éxito de la asociación ilícita. Estas personas firmaban las autorizaciones necesarias para recomendar el reasentamiento en otro país o, por lo menos, la renovación de una carta de refugiado del ACNUR que autorizaba al refugiado solicitante a permanecer en las cercanías de Nairobi en lugar de ser transportado a un campamento.

26. Los investigadores del Equipo de Tareas observaron que la afiliación a una tribu o a un clan no tenía importancia para los involucrados en la asociación ilícita. Éstos estaban interesados, en cambio, en encontrar la mejor forma de sacar ventaja de los refugiados que solicitaban reasentamiento en otro país por intermedio del ACNUR, exigiendo el pago de honorarios por esos servicios. La motivación de la asociación ilícita no era de carácter ideológico ni de favoritismo, sino sencillamente codicia. A tal fin, organizaba la sustitución y el reasentamiento de personas, incluidos los refugiados que no merecían ese reasentamiento, en lugar de los refugiados que sí lo merecían, privando de esta forma indebidamente a estos últimos de la posibilidad de reasentamiento. Los refugiados que no podían pagar y cuyas identidades habían sido robadas por estos funcionarios y vendidas a personas que no tenían derecho a la condición de refugiado y al reasentamiento, estaban expuestos a una espera interminable para obtener asistencia, ya que habían sido despojados de lo único que les quedaba, es decir, su identidad.

27. Por lo tanto, el mercado de refugiados resulta muy atractivo para los que tienen intenciones delictivas. Este mercado ofrece la posibilidad de obtener millones de dólares de refugiados desesperados y de otras personas que solicitan reasentamiento. Algunos funcionarios del ACNUR descubrieron una oportunidad de explotar este mercado y sacar beneficios de él y, a tal fin, crearon una próspera red de responsabilidades interconectadas que constituía una asociación ilícita.

## **B. Asociación ilícita para amenazar y antecedentes de amenazas en la Oficina Regional de Nairobi**

28. Cuando la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó su evaluación en octubre de 2000, tomó conciencia, y reunió pruebas al respecto, de las amenazas que se habían hecho contra los funcionarios del ACNUR que en el pasado habían tratado de investigar la explotación de los refugiados y a quienes los integrantes de la asociación ilícita habían considerado como una posible injerencia en la lucrativa continuación de sus actividades. Además, como inevitablemente se supo que la oficina de investigaciones local de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estaba realizando una evaluación (en octubre de 2000), no pasó mucho tiempo antes de que la asociación ilícita comenzara a enviar amenazas anónimas, verbales y por escrito, a ciertas personas del ACNUR y de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Cabe también observar que, con anterioridad a la investigación del Equipo de Tareas, se habían hecho amenazas contra los funcionarios del ACNUR a quienes la asociación ilícita consideraba una posible injerencia. De hecho, las amenazas realizadas por la asociación ilícita contra esas personas habían logrado sabotear todas las tentativas de investigar sus actividades. En consecuencia, antes de comenzar sus operaciones sobre el terreno en Nairobi, el Equipo de Tareas podía predecir razonablemente que trabajaría en un entorno de crecientes amenazas.

29. Dos semanas después de comenzada su labor, el Equipo de Tareas pudo conseguir un buen informante y reunir pruebas de que ciertos funcionarios del ACNUR que integraban la asociación ilícita estaban enviando cartas amenazantes al Embajador de los Estados Unidos de América en Nairobi, al oficial del Servicio de Inmigración y Naturalización agregado a la Embajada

de los Estados Unidos en Nairobi y a tres funcionarios superiores del ACNUR.

30. El 17 de marzo de 2001, los investigadores del Equipo de Tareas tomaron conocimiento de que tres funcionarios del ACNUR que controlaban las operaciones de la asociación ilícita (véase el párrafo 24 *supra*) se habían percatado del comienzo de la investigación y habían decidido que era necesario ponerle fin, del mismo modo que habían logrado detener las investigaciones anteriores, mediante amenazas y un posible “ataque con bombas” a la Oficina Regional. Un informante puso en conocimiento del Equipo de Tareas de que los tres funcionarios se habían puesto en contacto con él, en su condición de “intermediario”, y le habían pedido que escribiera u organizara la redacción de cinco cartas amenazantes, en árabe y en inglés, y que las firmara utilizando el nombre de Osama bin Laden. Esas cartas serían enviadas a los tres actuales funcionarios superiores del ACNUR y a los dos funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos, entre ellos el Embajador.

31. El informante manifestó que el motivo por el cual los tres funcionarios del ACNUR deseaban que las cartas fueran escritas en árabe con una firma falsa de bin Laden era que querían que, a los ojos de los Estados Unidos, las amenazas parecieran más peligrosas. Como la mayor parte de los miembros del Equipo de Tareas eran varones y blancos, los conspiradores presumían que se trataba de agentes de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos cuando, en realidad, ninguno de ellos lo era. Sin embargo, debido a esa creencia errónea, los conspiradores decidieron que amenazar al personal de las Naciones Unidas no era suficiente, sino que también había que hacerlo con el personal de la Embajada de los Estados Unidos, a fin de ejercer presión sobre ese país para que retirara al Equipo de Tareas.

32. El informante dijo que las cartas amenazantes eran la primera de un plan de cuatro etapas, según le habían explicado los tres funcionarios del ACNUR. Manifestó que la segunda etapa entrañaría la adquisición de una bomba “F1” (identificada como una granada), que un empleado del ACNUR colocaría en uno de los baños, en donde explotaría. Esta segunda etapa, según la fuente, fue ideada para destacar y demostrar la voluntad de los conspiradores de activar la amenaza en caso de que no se retirara de Kenya al Equipo de Tareas. La tercera etapa incluía el secuestro de la hija de un funcionario superior del ACNUR.

33. El informante señaló que la cuarta etapa entrañaría la puesta en práctica de las amenazas formuladas en las cartas. El Equipo de Tareas informó de inmediato a las posibles víctimas y se adoptaron medidas de seguridad adicionales para protegerlas.

34. El informante comunicó además que se había reunido en un hotel del centro de Nairobi con uno de los funcionarios del ACNUR, que le había dictado el texto de las cartas. El informante y el funcionario del ACNUR convinieron en que las cartas se completarían y remitirían a este último el 20 de marzo de 2001.

35. El informante señaló que, en una de las reuniones que celebró con los tres funcionarios del ACNUR, uno de ellos dijo que “nos desharemos de ciertos empleados del ACNUR [que no son corruptos] de la misma manera que nos deshicimos en el pasado de otros empleados del ACNUR”. El informante dijo también que durante la reunión uno de los funcionarios suspendidos del ACNUR le había manifestado que pensaban asesinar al “Embajador negro de los Estados Unidos”. Durante sus conversaciones con los tres funcionarios del ACNUR, se había preguntado al informante si tenía algún vínculo con Osama bin Laden o se sabía de alguien que pudiera concertar una reunión con bin Laden y examinar el plan para “asesinar al Embajador de los Estados Unidos”. Aunque nunca hubo pruebas de que esos tres funcionarios tuvieran contactos con el terrorista, el Equipo de Tareas suministró toda esa información a la Embajada de los Estados Unidos, al ACNUR y a la policía de Kenya.

36. Con esos datos y la cooperación del informante, el Equipo de Tareas estuvo en condiciones de formular un plan de operaciones. Con considerable riesgo personal, se equipó al informante con un equipo de grabación y la reunión que éste celebró con los funcionarios del ACNUR fue registrada en audio y vídeo. Esa operación se realizó con la presencia y asistencia de oficiales del Departamento de Investigaciones Penales de Kenya adscritos al Equipo de Tareas y de conformidad con las normas jurídicas aplicables en Kenya.

### **C. Legislación pertinente de Kenya, detención y cargos**

37. A medida que progresaba la investigación y se reunían más pruebas, los oficiales del Departamento de Investigaciones Penales de Kenya que participaban en el Equipo de Tareas confirmaron que el equipo ya había

reunido pruebas sustanciales de los delitos cometidos. En consecuencia, los investigadores prepararon un plan para la detención de los tres funcionarios del ACNUR. El 19 de abril de 2001, el Departamento de Investigaciones Penales de Kenya detuvo a las tres personas, a quienes se acusó de violaciones del Código Penal de Kenya por haber formulado amenazas de asesinato (asociación ilícita) y haber tomado dinero de los refugiados.

38. Los tres funcionarios del ACNUR detenidos comparecieron ante el Tribunal y posteriormente fueron liberados bajo fianza, a resultas de lo cual algunos de los testigos e investigadores del Equipo de Tareas fueron objeto de amenazas y represalias por parte de los miembros de la asociación ilícita que todavía no habían sido detenidos. La investigación y posterior detención de otros miembros de la asociación ilícita recibió mucha atención en los medios de difusión, lo que también hizo que aumentara el riesgo de amenazas contra los testigos y los investigadores del Equipo de Tareas.

39. Las normas jurídicas aplicables a procedimientos judiciales de Kenya después de la detención inicial inevitablemente dieron lugar a que se difundiera la identidad de los testigos y denunciados que se habían presentado para dar pruebas directas en relación con los cargos de corrupción y amenazas. Además, sus nombres fueron publicados por la prensa local. Dichos testigos denunciaron al Equipo de Tareas que habían sido amenazados, y algunos de ellos agredidos, en razón de la asistencia que habían prestado al Equipo de Tareas y del testimonio que habrían de prestar en los próximos enjuiciamientos. La inexistencia de un programa gubernamental de protección de testigos obligó al Equipo de Tareas a adoptar medidas básicas y rudimentarias para proteger a esos testigos, con la asistencia del ACNUR. En tal sentido, el Equipo de Tareas identificó a 18 testigos que, con sus familias (un total de 93 personas), necesitaban un grado mayor de protección. Fue necesario reubicar a otros seis testigos, a quienes se consideró que se encontraban ante un peligro real e inmediato de represalias graves de manos de quienes habían sido detenidos y de sus familiares.

40. A resultas de estas actividades, de tres meses de duración, y además de los cargos penales impuestos contra los tres funcionarios del ACNUR, el Equipo de Tareas reunió suficientes pruebas directas *prima facie* para que se pudiera detener a otras seis personas por violaciones al Código Penal de Kenya en relación con el pago de dinero por los refugiados (en algunos casos, hasta 6.000 dólares estadounidenses por persona) a

cambio de una garantía fraudulenta de reasentamiento. Algunos de los cargos promovidos en virtud del Código Penal de Kenya se referían al dinero recaudado de los refugiados por “intermediarios” y personal del ACNUR que habían prometido a los refugiados que se aceleraría la tramitación de sus expedientes de reasentamiento. Se había pedido a algunos refugiados que pagaran dinero a fin de obtener una carta de mandato que les permitiría permanecer en Nairobi, mientras que otros refugiados y no refugiados pagaron dinero a los “intermediarios” y a los funcionarios del ACNUR para que se los incluyera, con una identidad falsa, en la solicitud de reasentamiento de una familia distinta a la propia. Además de la prueba testimonial de las víctimas (refugiados) mismos, los investigadores del Equipo de Tareas también pudieron recuperar documentación falsa corroborante que había sido producida por los funcionarios interesados del ACNUR o sus “intermediarios”. En algunos casos se llegó incluso a entregar a los refugiados que habían pagado la suma de dinero contratos y recibos por servicios prestados, a fin de que existiera una apariencia de transacción comercial legítima en nombre del ACNUR.

41. Los tres funcionarios del ACNUR detenidos fueron procesados con cinco cargos de asociación ilícita, es decir, asociación ilícita para pronunciar una amenaza o hacer que otra persona reciba una amenaza de muerte, en virtud del apartado 1) de la sección 223 del Código Penal de Kenya, según el cual “toda persona que, sin una causa legítima, pronuncie o haga que, directa o indirectamente, una persona reciba una amenaza, ya sea por escrito o no, de asesinato, es culpable de un delito grave y será sancionado con 10 años de prisión”. Se trata ésta de la acusación adecuada, más que la correspondiente al delito sustantivo propiamente dicho, ya que ninguno de las posibles víctimas recibió una carta. Sin embargo, se contaba con pruebas suficientes para poder aplicar el cargo de asociación ilícita, ya que conjuntamente los tres funcionarios habían ido más allá de la mera preparación en su planificación e intención de preparar y remitir las cartas.

42. Seis personas fueron acusadas, entre ellos los tres funcionarios del ACNUR, con el delito de “fraude”, en virtud de la sección 315 del Código Penal de Kenya, que establece que “toda persona que por medio de una argucia o ardid fraudulento obtenga de cualquier otra persona algo que pueda ser objeto de robo, o instigue a otra persona a entregar a otra un objeto que pueda ser objeto de robo o que pague o entregue a una persona

dinero, o bienes, o una suma de dinero mayor o una cantidad mayor de bienes que la que hubiera pagado o entregado si no hubiera sido por dicha argucia o ardid, es culpable de un delito leve y será sancionada con tres años de prisión”.

43. Sobre la base de la investigación realizada por el Equipo de Tareas, además de los cargos de asociación ilícita y otros distintos cargos, los oficiales de policía adscritos al Equipo de Tareas promovieron un total de 58 cargos de “fraude” y dos cargos de “tentativa de fraude” contra nueve personas. También se acusó a uno de los funcionarios del ACNUR con un cargo de falsificación, en virtud de la sección 349 del Código Penal de Kenya, según el cual “toda persona que falsifique un documento es culpable de un delito que, a menos que se establezca otra cosa, constituye un delito grave y será sancionada con tres años de prisión, a menos que, teniendo en cuenta las circunstancias de la falsificación o la naturaleza del objeto falsificado, se establezca otra sanción”.

44. Dos miembros de la entidad asociada al ACNUR en la ejecución, una organización no gubernamental llamada Servicio de Empleo y Capacitación de Refugiados Africanos fueron acusados de tomar dinero de los refugiados. También se los acusó de daño doloso a los bienes, en virtud de la sección 339 del Código Penal de Kenya, que establece que “toda persona que dolosa e ilícitamente destruya o dañe a un bien es culpable de un delito que, a menos que se establezca otra cosa, constituye un delito leve, y será sancionada con cinco años de prisión, a menos que se establezca otra sanción”. En el caso de las dos personas mencionadas precedentemente, las pruebas demuestran que actuaron en conjunto para destruir la partida de matrimonio de un refugiado, a fin de crear una identidad falsa para la esposa de éste y colocarla en una lista de reasentamiento como parte de una familia diferente, que tenía dinero pero menos posibilidades que ella de ser considerada para el reasentamiento.

#### **D. Modus operandi y pruebas**

45. El Equipo de Tareas entrevistó a más de 200 testigos. Al respecto, cabe observar que el Equipo de Tareas reunió las pruebas de conformidad con la Ley de Pruebas de la República de Kenya, siguiendo el consejo de los oficiales y asesores jurídicos del Departamento de Investigaciones Penales de Kenya adscritos al Equipo de Tareas. En tal sentido, se determinó que la

prueba testimonial “directa” consistía de pruebas orales producidas por testigos a quienes se preparó para que declararan ante la policía que realmente habían pagado dinero a funcionarios del ACNUR, a miembros de la organización no gubernamental o a un “intermediario”. Los testigos a quienes se preparó para que declarasen que se les había pedido un pago, pero que no lo habían hecho o no habían podido pagar, fueron clasificados como testigos corroborantes, a fin de contar con pruebas “indirectas”.

46. La mayor parte de los testigos que suministraron pruebas directas pudieron identificar positivamente a la persona a quien habían hecho el pago y recordaban la suma exacta, la fecha del pago y las circunstancias exactas que rodeaban a los acontecimientos. En algunos casos, varios refugiados pudieron respaldar sus denuncias con pruebas documentales, como dinero concretamente obtenido de amigos o familiares que ya se habían reasentado en otras partes y que se utilizó para pagar servicios del ACNUR que son gratuitos.

47. El análisis de las pruebas obtenidas por los investigadores del Equipo de Tareas demostró que sería muy poco probable que tantos testigos de distintos países y grupos étnicos y que hablaban distintos idiomas pudieran asociarse ilícitamente para inventar una historia contra los nueve acusados y mantener dicha historia de manera coherente durante tres meses, después de repetidas entrevistas realizadas por los investigadores del Equipo de Tareas y los oficiales del Departamento de Investigaciones de Kenya.

48. Además de las pruebas directas utilizadas para respaldar las acusaciones hechas en el Tribunal de Nairobi contra las nueve personas, también se contaba con útiles pruebas indirectas corroborantes. Por ejemplo, hay un número considerable de pruebas, documentadas en las entrevistas hechas por el Equipo de Tareas, de refugiados a quienes esas mismas personas pidieron que pagaran dinero por sus solicitudes de trámite. Sin embargo, dichos refugiados o bien se negaron a pagar o, generalmente, no estaban en condiciones de hacerlo. Los investigadores del Equipo de Tareas observaron que había una gran correlación entre quienes habían manifestado que no habían pagado, o que de hecho no habían podido hacerlo, y la situación de sus expedientes en la Oficina Regional de Nairobi. Dichos expedientes no existían, habían sido destruidos, o simplemente no habían adelantado. Además, hay pruebas de que la identidad y los expedientes de refugiados genuinos, que no habían pagado el dinero exigido por los

funcionarios del ACNUR, habían sido vendidos por dichos funcionarios a otras personas que habían pagado para asumir la identidad de aquéllos. En la mayoría de esos casos, los funcionarios interesados del ACNUR habían determinado que las personas que habían comprado la identidad tenían pocas probabilidades de ser candidatos para el reasentamiento. En consecuencia, si no hubiera sido por esas circunstancias corruptas, esos refugiados genuinos, que no tenían dinero para pagar a los acusados, habrían tenido una mejor oportunidad de ser reasentados. Además, el Equipo de Tareas tomó conocimiento de que a menudo la persona que compra la identidad de un refugiado no es siquiera un refugiado, sino alguien que se hace pasar por uno de ellos a fin de lograr el reasentamiento.

49. Además de las personas acusadas, el Equipo de Tareas pudo obtener pruebas en relación con otras personas que tenían una conexión más tenue con los principales integrantes de la asociación ilícita y que obtuvieron dinero de los refugiados con fundamento en que el expediente “sería bien atendido” o que el caso habría de progresar favorablemente. Una vez liberados bajo fianza, los tres funcionarios del ACNUR y dos de los “intermediarios” comenzaron separadamente a amenazar a los testigos. Al respecto, el Equipo de Tareas ha obtenido pruebas que demuestran que los acusados violaron las condiciones de su liberación bajo fianza y el apartado 1) de la sección 121 del Código Penal de Kenya, que establece que “toda persona que ilícitamente trate de interferir con un testigo o influir sobre él en un procedimiento judicial, ya sea antes o después de haber prestado testimonio, y en relación con dicha prueba, es culpable de un delito y será sancionado con tres años de prisión”. En todos estos casos, las pruebas se han presentado al Departamento de Investigaciones Penales de Kenya para que adopte las medidas correspondientes.

## E. Situación actual

50. A resultas de las detenciones, el Equipo de Tareas, la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y el ACNUR están prestando asistencia a las autoridades de Kenya para suministrar pruebas en 11 enjuiciamientos: uno de los juicios corresponde a los tres funcionarios del ACNUR acusados de asociación ilícita para amenazar un asesinato; se ha acusado a esas mismas tres personas separadamente con varios cargos de “fraude”. Otros dos “intermediarios” serán enjuiciados separadamente por

“fraude” y también han sido acusados conjuntamente de otros delitos, por lo cual será necesario celebrar otro enjuiciamiento en el cual comparecerán conjuntamente. También están pendientes los enjuiciamientos de dos de los miembros del Servicio de Empleo y Capacitación de Refugiados Africanos, a quienes se acusó de daño doloso a los bienes, y de un tercer “intermediario”, por su propia participación en los cargos de “fraude”. Como también se lo ha acusado conjuntamente con uno de los funcionarios del ACNUR, se espera que se celebrará un enjuiciamiento más en el cual comparecerán conjuntamente.

51. Sin embargo, en esta etapa, casi todos los enjuiciamientos han sido suspendidos hasta que un tribunal constitucional de Kenya se pronuncie sobre la cuestión de si los acusados tienen derecho a tomar conocimiento antes del juicio de todas las pruebas de cargo, entre ellas, por ejemplo, el nombre y la dirección de los testigos de cargo. La cuestión se planteó porque los tres funcionarios del ACNUR, de los cuales uno es un letrado miembro del Colegio de Abogados de Kenya, argumentaron que, en virtud de la Constitución de la República de Kenya, tienen derecho a recibir ese material. En caso de que el Tribunal Constitucional, al que el Presidente de la Corte de Justicia ha designado para que examine la cuestión, decida que los acusados tienen derecho a recibir ese material, se trataría de una novedad jurisprudencial en la historia judicial de Kenya. Al momento de prepararse el presente informe, el Tribunal Constitucional todavía no se había pronunciado y no se ha avanzado en ninguno de los enjuiciamientos.

52. La policía de Kenya tiene en su poder todas las pruebas relativas a los detenidos y a las demás personas contra las que se han obtenido pruebas sustanciales, incluso un ex funcionario subalterno del cuadro orgánico del ACNUR, que desempeñó una función principal en la asociación ilícita. Éste también ha sido procesado en rebeldía y la policía de Kenya ha manifestado que se dictará un mandamiento internacional de detención en su contra. Al momento de prepararse el presente informe, esa medida todavía no se había adoptado.

53. La policía de Kenya también tiene en su poder las pruebas necesarias para volver a detener a los tres funcionarios suspendidos del ACNUR y acusarlos en virtud del apartado f) de la sección 121 del Código Penal de Kenya por “delitos relacionados con el procedimiento judicial”, porque desde que fueron liberados bajo fianza han amenazado activamente a los testigos

de cargo. Al momento de prepararse el presente informe, esa medida todavía no se había adoptado.

54. Además, los dos miembros del Servicio de Empleo y Capacitación de Refugiados Africanos decidieron solicitar judicialmente que se examinara su despido de la organización no gubernamental. Al hacerlo, también incoaron una demanda civil contra el ACNUR en Nairobi. Posteriormente, los tres funcionarios suspendidos del ACNUR se sumaron a la demanda judicial civil de los miembros de la organización no gubernamental; dicha acción se encuentra en trámite en los tribunales de Nairobi.

### **III. Prácticas corruptas y mala administración en la Oficina Regional de Nairobi**

#### **A. Problemas en la tramitación de las solicitudes de los refugiados**

55. Como indican las pruebas de la investigación, los funcionarios del ACNUR acusados y sus cómplices participaron en esta asociación ilícita muy lucrativa. El Equipo de Tareas tuvo que inspeccionar las operaciones y la administración de la Oficina de Nairobi para descubrir los grandes beneficios obtenidos por los funcionarios y sus cómplices.

56. Las operaciones del ACNUR en Kenya son administradas por la Oficina Regional de Nairobi con el apoyo de dos delegaciones en los campamentos de Kakuma y Daadab, con un total de 130 funcionarios de contratación internacional y local. La Dirección General de Addis Abeba se encarga de la supervisión. La Oficina Regional de Nairobi está situada en el distrito de Westlands y la forman el complejo de la Oficina Regional de Nairobi y el Centro de Idoneidad. Al frente de la Oficina se encuentra el Representante y de su administración se encargan el Representante Adjunto y el Vicerrepresentante (para cuestiones de protección); dentro de ella existe una Sección de Reasentamiento a cargo del Vicerrepresentante (para cuestiones de administración).

57. Los locales de la Oficina Regional comprenden un deteriorado edificio de apartamentos adaptado y una residencia adyacente. Los locales de la Oficina y los del Centro de Idoneidad están protegidos por una valla con acceso controlado y vigilantes de seguridad privados. La

seguridad del Centro de Idoneidad plantea problemas, especialmente durante las esporádicas y a veces violentas manifestaciones que se producen a sus puertas.

58. La Sección de Protección se encarga de establecer la idoneidad de los solicitantes de asilo y de determinar si cumplen las condiciones para ser refugiados con arreglo al mandato del ACNUR. Esta labor la llevan a cabo funcionarios de idoneidad con la supervisión de funcionarios de protección al refugiado, que son generalmente juristas y entre los que se encontraba uno de los tres funcionarios del ACNUR detenidos, que desempeñaba el cargo de oficial de protección adjunto. La Sección de Reasentamiento se encarga de tramitar el reasentamiento de los refugiados que reúnen los requisitos para serlo según los juristas encargados de la idoneidad. Una vez que el ACNUR determina su idoneidad para el reasentamiento, se plantean los casos a las embajadas de los países de reasentamiento.

59. La función del Centro de Idoneidad es llevar a cabo los trámites de los refugiados urbanos, denominados casos individuales, que se presentan en la puerta pidiendo refugio. Parte de los funcionarios que trabajan en el Centro de Idoneidad no son contratados directamente por el ACNUR, sino a través del Servicio de Empleo y Capacitación de Refugiados Africanos, una organización no gubernamental que colabora con el ACNUR en la ejecución de programas.

60. Una vez admitidos en el Centro de Idoneidad, el procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado comienza con una entrevista que llevan a cabo generalmente funcionarios de idoneidad del Servicio de Empleo y Capacitación de Refugiados Africanos con la ayuda de intérpretes contratados que, en su mayoría, son ellos mismos solicitantes del estatuto de refugiado. Tras ser admitidos en el Centro de Idoneidad, debe prepararse el formulario de ingreso con la ayuda de los intérpretes. Durante las entrevistas con el Equipo de Tareas, los testigos se refirieron a menudo a esta etapa como fundamental, pues dijeron que se sabía que los intérpretes pedían sobornos a cambio de ayudar a los solicitantes a rellenar los formularios y a preparar una historia adecuada que asegurase la admisión de sus solicitudes de refugiados. No obstante, no hubo ninguna prueba directa de que los intérpretes hubieran recibido pagos. Una vez determinada una solución duradera, se comunica la decisión al refugiado. A continuación, se pide a aquellos cuya solicitud ha sido acogida favorablemente y se ha determinado que son verdaderos refugiados, y a los que solicitan reasentamiento, que se

trasladen a los campamentos designados o, en algunos casos, se les da una autorización por escrito que les permite permanecer en Nairobi hasta que se resuelva el procedimiento de reasentamiento y la embajada con la que se ha contactado haya adoptado una decisión. Los solicitantes rechazados pueden apelar la decisión del funcionario de idoneidad. La apelación debe presentarse en un plazo de 14 días y de ella conoce también un funcionario de idoneidad.

61. Una vez que el funcionario de idoneidad emite una recomendación de reasentamiento favorable, se remite el caso para su examen al funcionario de protección al refugiado o al Representante Adjunto para cuestiones de protección de la Oficina Regional de Nairobi. Éstos examinan el caso, determinan el reasentamiento en función de una serie de elementos y remiten el nombre del refugiado a la embajada del país de acogida. A menudo se permite al refugiado permanecer en Nairobi hasta que se resuelve el procedimiento de reasentamiento y la embajada contactada adopta una decisión. Aunque, en última instancia, la decisión del reasentamiento depende en gran medida de los funcionarios de las embajadas correspondientes, el Equipo de Tareas tuvo noticias de que las embajadas daban gran importancia a las remisiones del ACNUR.

62. Sólo se permite entrar en el Centro de Idoneidad a un número determinado de personas de las que llegan a él, teniendo en cuenta el número de entrevistas que los funcionarios de idoneidad consideran que pueden llevar a cabo en un día, y que normalmente se calcula en un máximo de 65 refugiados por día. A esta cifra se añaden las citas concertadas por los funcionarios del Centro de Idoneidad para entregar cartas con la decisión adoptada, las entrevistas que se repiten y las personas citadas con el funcionario de protección. A menudo tienen que hacerse nuevas citas debido al exceso de entrevistas, la falta de intérpretes o los problemas técnicos con el equipo informático.

63. Los investigadores del Equipo de Tareas entrevistaron a refugiados que habían pasado por este proceso y que declararon que las prácticas corruptas y el pago de sobornos comenzaban en la entrada principal, en donde los vigilantes contratados pedían a los refugiados seleccionados para las entrevistas el pago de una pequeña "tarifa" de entre 50 y 100 chelines kenianos por acceder al Centro de Idoneidad. Aunque existen pruebas de que se pedían estas cantidades, no hay ninguna prueba directa de los pagos realizados a los vigilantes de seguridad. Los testimonios de los refugiados

fueron confirmados en general por las observaciones del Equipo de Tareas, que tomó nota de estos hechos cuando se producían a las puertas de la Oficina Regional de Nairobi y vio que tenían lugar éstas y otras actividades ilegales. Por ejemplo, durante una visita a la Oficina Regional, dos investigadores presenciaron el ataque violento de un vigilante a una refugiada y se vieron obligados a intervenir por temor a que la mujer sufriera lesiones graves.

*En septiembre de 2001 cambió la empresa de seguridad encargada de la vigilancia de la Oficina Regional de Nairobi. Desde esa fecha, todos los vigilantes reciben capacitación sobre el control de masas y sobre la forma de tratar en la puerta a las personas en estado de ansiedad. Los vigilantes son objeto de una supervisión más estricta para impedir cualquier solicitud ilegal de pagos.*

64. Una vez dentro de los locales de la Oficina Regional de Nairobi, bajo la mirada atenta de los vigilantes de seguridad contratados, se lleva a los refugiados a un corredor de seguridad y se les ubica en salas en donde son distribuidos con arreglo a su procedencia étnica, lingüística y cultural para facilitar la tramitación de sus casos. Los refugiados esperan en esas salas a ser llamados al Centro para tramitar la solicitud o realizar la entrevista. Según los refugiados y los testigos que habían pasado por este procedimiento y que fueron posteriormente entrevistados por los investigadores del Equipo de Tareas, se consideraba una victoria el haber llegado a esta etapa.

## **B. Lagunas en la documentación**

65. Los expedientes de los refugiados de la Oficina Regional de Nairobi constituían tanto información importante para el futuro de los refugiados como un elemento de prueba para el Equipo de Tareas. En teoría, la tramitación del expediente de un refugiado comienza en la fase de ingreso, tras la admisión del refugiado en la Oficina Regional. Los intérpretes cumplimentan la documentación de ingreso inicial. A continuación, se fotografía al refugiado y se presenta su expediente al funcionario de idoneidad para que lleve a cabo la entrevista. El Secretario del Centro de Idoneidad incluye los datos fundamentales y el registro del expediente en el sistema de archivo electrónico. El encargado del archivo se ocupa de registrar la entrada y salida diarias de los expedientes. Si un caso se resuelve de manera negativa y no se reconoce a la persona el estatuto de

refugiado, el expediente se retiene durante un tiempo y luego se remite a archivos situados fuera de los locales. Si la resolución es positiva, cuando el Centro de Idoneidad concluye con el expediente, éste se remite a la sección correspondiente, es decir la de Protección del Refugiado o la de Reasentamiento, hasta que se da una solución definitiva al caso, momento en que se archiva el expediente.

66. No obstante, en la práctica, no se encontraron políticas ni directivas acerca del sistema de archivo, la tramitación de los expedientes y la documentación. El encargado del archivo del Centro de Idoneidad mantenía un sistema propio de registro, que no era completo ni preciso. No se podían localizar con facilidad los expedientes, o se veía que habían sido sacados de la sala de archivos sin documentación que indicara dónde se encontraban o quién los tenía. Todo el sistema de archivos del Centro de Idoneidad giraba alrededor del encargado del archivo, que se vio pasaba una cantidad de tiempo exorbitante buscando por el edificio y las oficinas los expedientes concretos solicitados por el Equipo de Tareas. Cuando no estaba el encargado del archivo, se detenía todo el proceso de archivo y entonces prevalecía el procedimiento del “autoservicio”, con gente sacando o guardando expedientes o documentos a voluntad.

67. El encargado del archivo, empleado del ACNUR desde hacía mucho tiempo, dijo que no existía ninguna política o directiva escrita sobre los sistemas de expedientes y archivos. Dijo que una vez se siguió un sistema de tarjetas que se firmaban para retirar los documentos, que dejó de aplicarse con la puesta en práctica del sistema de archivos electrónicos, que en la actualidad no se estaba utilizando. Cuando se le preguntó la razón de ello, respondió que, debido a la mala calidad del suministro eléctrico, a los problemas del sistema técnico y a que prácticamente no había un sistema de auditoría y gestión, el sistema de archivos electrónicos era inadecuado para buscar y obtener información sobre quién estaba trabajando con un expediente en un momento determinado del procedimiento. Esta información se vio confirmada por las observaciones y las infructuosas búsquedas de expedientes hechos por el Equipo de Tareas.

68. El fracaso de este sistema de documentación contribuyó también a la asociación ilícita. Por ejemplo, en un supuesto concreto, el Equipo de Tareas pidió un expediente que se consideraba una prueba importante, pero se le comunicó que el expediente había desaparecido y no podía localizarse. Los investigadores vieron

una clara indicación de la falta de supervisión de los casos de los refugiados en dos supuestos: en primer lugar, encontraron expedientes falsos con el nombre de un refugiado auténtico junto con el verdadero expediente del refugiado; en segundo término, cuando se registraron las viviendas de los tres funcionarios del ACNUR mientras que estaban detenidos, se encontraron documentación, material de archivos y expedientes oficiales del ACNUR.

### C. Mala gestión

69. Está claro que los delitos cometidos por los acusados fueron delitos en que se aprovecharon las circunstancias existentes. Ante la falta de una estructura de gestión que sirviera de apoyo a los objetivos del ACNUR respecto de los refugiados y de otros solicitantes de ayuda, y de un control de las operaciones, si bien es cierto que el entorno era difícil, los que tenían la tentación de enriquecerse pudieron hacerlo con casi total impunidad.

70. Desde los vigilantes a los que se vio golpear a una refugiada a la entrada del ACNUR, los funcionarios de la Oficina de Protección al Refugiado que se unieron en la asociación ilícita, hasta los administradores de la sede del ACNUR que permitieron que la Oficina estuviera sin representante durante más de un año, la estructura del ACNUR incumplió sus obligaciones con las personas a cuyo servicio está destinado.

71. Funcionarios y otras personas informaron a los administradores de la Oficina Regional de la situación descrita en el presente informe, pero sin ningún resultado. Las personas destinadas en Nairobi que hicieron preguntas fueron amedrentadas con amenazas. El ACNUR no pudo solucionar las reclamaciones en las primeras etapas. Cuando el Inspector General intervino directamente para resolver las reclamaciones, las cosas comenzaron a cambiar. En un informe del Servicio de Seguridad de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, que encargó el Director Regional, se determinaba que había problemas, pero no se pudo identificar a los responsables. Además, tanto los informes de la auditoría como de la inspección habían dejado en claro hacía tiempo que la Oficina Regional no funcionaba como debía y que, en muchos aspectos, estaba muy por debajo de los niveles apropiados.

72. En sus repetidas visitas a la Oficina Regional y en conversaciones con administradores anteriores y

actuales, el Equipo de Tareas encontró indicaciones claras de falta de dirección. Como ya se ha señalado, los expedientes de los refugiados estaban en desorden, lo que favorecía las posibilidades de los infractores para llevar a cabo sus planes. Los expedientes falsos estaban mezclados con los auténticos; era imposible hacer un seguimiento de la evolución de la situación de una persona en el sistema por falta de documentación; los refugiados esperaban a menudo durante días a la entrada, a veces durmiendo a la vera de la carretera en espera de citas teóricamente fijadas, mientras que sus expedientes habían desaparecido; los funcionarios podían coger un expediente sin dejar rastro de que hubieran entrado en el archivo, y mucho menos de haberlo sacado; se declararon refugiados a personas que carecían de expediente; se tomaban identidades de refugiados auténticos, que eran asumidas por otros, sustituyendo las fotografías en los expedientes. Y nadie lo notaba.

73. Los directores no examinaban prácticamente o en absoluto la labor de los encargados de la tramitación de las solicitudes. La supervisión era mínima; la mayoría de las solicitudes se tramitaban sin ser examinadas. Los funcionarios superiores de la Oficina Regional casi nunca revisaban la labor de sus subordinados y la Dirección Regional prácticamente no supervisaba las decisiones de la Oficina Regional. La sede dedicaba poco tiempo o ninguno a la administración de la Oficina Regional, aparte de las auditorías y de las inspecciones anteriormente indicadas.

74. Los directores honrados y responsables no pueden impedir que delincuentes decididos lleven a cabo actividades ilícitas, pero pueden establecer controles y normas de rendición de cuentas para impedir que esos planes arruinen la vida de gente desesperada. Con las limitaciones de personal, las claramente inadecuadas instalaciones de la Oficina Regional y los problemas del entorno de trabajo, es justo decir que los administradores de la Oficina Regional no tenían ante sí una labor fácil. Los problemas a que se enfrentaban provenían de conflictos que ellos no habían creado, y eran y son enormes. Pero en lugar de esforzarse seriamente para hacer frente a los problemas, los administradores, desde los que estaban en Nairobi, pasando por la Dirección General, hasta los de la sede, se desentendieron en gran medida de ellos.

75. No obstante, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se complace en observar que la situación ha cambiado enormemente. No sólo ahora hay en la

Oficina Regional un experimentado Representante, sino que la Oficina cuenta con toda la atención de la Dirección General y de la sede del ACNUR, que han llevado a cabo reformas importantes.

76. Al presentar su informe acerca de la gestión de la Oficina Regional de Nairobi, la División de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna desea subrayar que lo hace sólo para poner de manifiesto la forma en que la corrupción puede reinar cuando la administración es ineficaz o inepta. En concreto, había una serie de funciones de administración habituales que podían y debían haberse realizado antes para impedir o incluso acabar con la desastrosa situación que la División de Investigación y el Equipo de Tareas encontraron cuando llegaron a Nairobi.

77. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que debería elogiarse a muchos de los funcionarios de la Oficina Regional de Nairobi por haber podido desempeñar sus funciones cotidianas en las constantes condiciones de trabajo deprimentes y las dificultades emocionales que conlleva el trabajar con refugiados que a menudo no entienden o no quieren entender que la difícil situación en que se encuentran no puede resolverse en el futuro inmediato. En los tres meses del trabajo del Equipo de Tareas, los investigadores llegaron a comprender la frustración que causan las peticiones constantes que los refugiados, o quienes alegan serlo, hacen a todo el que piensan que puede ayudarles. Además, todos los refugiados esperan que el ACNUR resuelva su problema.

78. La División de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, cuando analiza la forma en que debiera haber respondido la administración ante una crisis o un problema, trata de determinar si hubo indicios suficientes para que la administración actuara. A este respecto, la División enumera una serie de indicios de corrupción y fraude que estaban presentes en la Oficina Regional en Nairobi:

a) Ausencia de supervisión de las actividades del personal:

i) El auxiliar de transporte, que era uno de los dirigentes de la asociación ilícita, había sido denunciado por corrupción y por usar tácticas de intimidación con sus colegas. (Esta persona fue detenida por oficiales de la policía de Kenya que colaboraban con el Equipo de Tareas y acusada de cinco cargos de asociación ilícita por amenazar de muerte, 11 cargos de fraude y un cargo de

adulteración de documentos). En modo alguno se trataba de una persona que debía haber estado en contacto con refugiados. Sin embargo, se observó que pasaba la mayor parte de su tiempo con los refugiados, los presentaba a otras personas y llenaba los formularios de reasentamiento de refugiados;

ii) Se permitía que los guardas de seguridad determinaran quién podía o no ser admitido, cosa que muchas veces hacían sólo a cambio de pequeños sobornos. No se prestaba atención a las agresiones públicas contra los refugiados;

b) Ausencia de mecanismos para el rastreo y la supervisión de los expedientes de los refugiados:

i) Los refugiados se quejaban de que constantemente se cambiaba la fecha de sus citas. A un refugiado que fue entrevistado por el Equipo de Tareas le habían cambiado las fechas de sus citas 72 veces. El aumento de las citas producía más ingresos para la asociación ilícita y el número elevado de cambios de fechas era indicativo de que las peticiones no se resolvían y también de que había una elevada rotación de contactos entre un refugiado y su oficial de protección;

ii) Los refugiados se quejaban sistemáticamente de que sus peticiones no prosperaban. Esas denuncias fueron corroboradas por el Equipo de Tareas mediante el examen de los expedientes de esos refugiados. La falta de progreso en un expediente por lo común lleva a tres conclusiones básicas: la falta de diligencia del funcionario que tramita el expediente; la insuficiencia de recursos; o la existencia de un problema entre el funcionario que tramita el expediente y el peticionario. Los investigadores comprobaron que la razón por la cual algunos expedientes no avanzaban era que el refugiado no había hecho ningún pago. A ese respecto, se observó una clara correlación entre los refugiados que decían que se les había pedido que pagaran un dinero, pero que no lo habían hecho o no podían hacerlo, y la circunstancia de que sus expedientes no prosperaban;

iii) La falta de coordinación en la Oficina Regional en Nairobi se debía a una comunicación deficiente entre colegas, la exigua comunicación entre el personal y la administración y la ausencia virtual de todo examen u organización de la documentación producida por el personal,

circunstancias que indican que se evitaba la rendición de cuentas;

c) Ausencia de mecanismos de presentación de informes:

i) Hubo numerosas denuncias de corrupción, cohecho y tácticas intimidatorias, que habían sido recibidas por largo tiempo por el ACNUR, la Oficina de Seguridad y Vigilancia de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Policía de Kenya. Por otra parte, esas denuncias no se limitaban a un grupo de refugiados o personas de interés, lo que indicaba su verosimilitud. Además, las denuncias eran de índole similar e implicaban una y otra vez a los mismos funcionarios del ACNUR;

ii) Otro indicio importante fueron las manifestaciones de refugiados frente a la Oficina Regional del ACNUR en las que alegaban corrupción y hechos delictivos por parte de funcionarios del ACNUR. Además, los manifestantes denunciaban esos incidentes a los periodistas, que publicaron numerosas notas al respecto. Un abogado defensor declaró al Equipo de Tareas que venía oyendo hablar de esas denuncias desde hacía cinco años;

iii) Los funcionarios del ACNUR implicados en la asociación delictiva ostentaban un enriquecimiento implausible. Muchos vivían muy por encima de sus medios. Por ejemplo, el auxiliar de transporte mencionado era propietario de una finca muy extensa y de un vehículo utilitario deportivo de último modelo, que le habría sido difícil adquirir con su sueldo del ACNUR solamente. Los administradores del ACNUR habían asistido a la fiesta de inauguración de la vivienda de esta persona;

iv) La mayor parte de los refugiados que presentaban peticiones ante la Oficina Regional de Nairobi declaraban que habían huido de los campamentos del ACNUR por las mismas razones, a saber: corrupción, cohecho, agresión sexual e intimidación. Muchas veces se decía que estas denuncias eran un constante “lamento de los refugiados” y, por lo tanto, se las pasaba fácilmente por alto;

v) El Equipo de Tareas comprobó que el personal, los agentes de seguridad privados que empleaba el ACNUR y los refugiados mismos decían que

el problema de corrupción era bien conocido para todos ellos. Era un tema que discutían libremente y con frecuencia;

vi) Por último, aunque no por ello menos importante, la Oficina Regional en Nairobi tuvo que evacuar a su personal de resultas de las amenazas. A todas luces, ese hubiera sido uno de los indicios más patentes que realmente había una situación de corrupción, pues toda tentativa por combatir la corrupción inducía a los responsables a proferir amenazas. La actitud de administración, por lo tanto, hizo que las amenazas fueran el medio más eficaz de la asociación ilícita para proteger sus intereses.

79. Esta lista de indicios de corrupción y fraude en modo alguno es exhaustiva. Los indicios enumerados son sólo los más evidentes y, como puede verse, no carece de razonabilidad deducir que debieran haber servido a la administración de la Oficina Regional en Nairobi de fundamento suficiente para definir el problema, sea para tomar medidas por su cuenta, o sea para solicitar que se tomaran medidas antes de que las cosas llegaran a una crisis.

80. Al parecer, las administraciones sucesivas tuvieron dificultad para aceptar que existía un auténtico problema en la Oficina Regional, y varios factores contribuyeron a un vacío general de decisión para abordar enérgicamente el problema. Por ejemplo, por más de un año, el Representante Suplente fue Representante *de facto* sin la autoridad que el cargo requiere. Ello dio lugar a que no hubiera ni una clara orientación ni una dirección decidida, elementos necesarios para que la Oficina se sintiera segura de que podía luchar contra la corrupción. A la motivación cada vez más deficiente de todo el personal se le unió una falta destructiva de coordinación dentro de las dependencias funcionales y entre éstas. Este síntoma se ponía de manifiesto cotidianamente; en sus conversaciones con los funcionarios de la Oficina Regional, los investigadores observaron que no había ninguna garantía de que el funcionario que intervenía en una decisión la comunicara a otros cuyo concurso necesitaba para darle efecto. Además, esa falta de coordinación y esa gestión autónoma idiosincrática hacían imposible la aplicación de normas institucionales, de resultas de lo cual comenzaron a aplicarse normas personales a las decisiones relativas a los refugiados. Un funcionario del ACNUR atinadamente dijo que la situación en la Oficina Regional en Nairobi era “anárquica”.

81. ¡En una oportunidad, la administración del ACNUR hizo saber por los medios de difusión locales que los servicios del ACNUR para los refugiados en Kenya eran gratuitos y que los refugiados no debían pagar por esos servicios! Aunque en el presente informe no se alega que hubo una colusión tácita, es imposible ignorar el hecho de que los indicios de fraude mencionados *supra* habían estado presentes por mucho tiempo, a la vista y paciencia de quienes hubieran querido verlos. Es interesante observar que, cuando el Equipo de Tareas llegó a Nairobi, algunos funcionarios del ACNUR consideraban que el problema era parte integrante de la suerte del refugiado y que se planteaba en todos los lugares donde había refugiados. Además, la actitud imperante era que el problema dimanaba esencialmente de los refugiados mismos, pues eran los refugiados “los que [ofrecían] dinero”. Esta actitud se puso claramente de manifiesto en un anuncio fijado en el muro exterior de la Oficina Regional del ACNUR, que advertía a los refugiados que no debían ofrecer dinero a cambio de los servicios que se les prestaban. Si bien la Oficina Regional estimó que de esta manera trataba de evitar la corrupción, el Equipo de Tareas consideró que de este modo la responsabilidad se atribuía a los refugiados, pues no se habían adoptado medidas similares para abordar el problema de la ilicitud de aceptar cohechos.

82. Si bien las denuncias de corrupción se hicieron en todos los niveles de la Oficina Regional en Nairobi, al parecer hubo poca o ninguna rendición de cuentas o responsabilidad por dar curso final o resolver esas denuncias. En verdad, las copias de cartas y correspondencia sobre las denuncias de corrupción estaban documentadas dentro de la organización del ACNUR, como lo pusieron de manifiesto algunas copias obtenidas durante el examen operacional inicial que realizó el Equipo de Tareas. Sin embargo, la información adicional obtenida por el Equipo de Tareas indica claramente que hubo denuncias de las cuales no se le dio conocimiento. En esos casos, con todo, hay poca o ninguna constancia del resultado. Un funcionario del ACNUR sugirió que la administración local del ACNUR tenía tendencia a “ocultar esas denuncias”.

83. Análogamente, en entrevistas con el Equipo de Tareas, los funcionarios superiores de la Oficina Regional en Nairobi reconocieron que en la Oficina del ACNUR en Nairobi “la corrupción [llegaba] a todos los niveles” y que la Oficina y sus funcionarios superiores no habían podido tomar medida alguna a ese respecto

por falta de pruebas, si bien creían que muchos de los funcionarios locales estaban implicados en la corrupción.

84. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna no espera que todos los oficiales de protección, los administradores o incluso los guardas de seguridad del ACNUR sean investigadores profesionales. Sin embargo, hubiera esperado que, dada la información de que disponía, la administración del ACNUR en Kenya hubiera adoptado medidas correctivas. Un administrador dijo a la División de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que había pedido que se hiciera algo, pero que no tenía idea de qué hacer él mismo.

85. Por último, también se presentaron abundantes denuncias a la Policía de Kenya. Tampoco en ese caso hubo y una coordinación entre el ACNUR y la Policía de Kenya que permitiera realizar un esfuerzo concertado para investigar o reprimir el cohecho y la corrupción en la Oficina Regional hasta que el Equipo de Tareas comenzó su investigación en marzo de 2001.

#### IV. Conclusiones

86. El presente informe y la investigación que describe son el fruto de los trabajos del Equipo de Tareas internacional de las Naciones Unidas y de la División de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Aunque el Equipo de Tareas se ha disuelto, la División de Investigación junto con el Inspector General del ACNUR continuarán ocupándose de las infracciones descubiertas por la investigación. En conclusión, la OSSI y el Equipo de Tareas formulan las siguientes observaciones:

a) La asociación delictiva descrita en el informe no apareció de la noche a la mañana y, en su evolución, las sucesivas administraciones de la Oficina Regional en Nairobi deberían haber observado que la corrupción se infiltraba en las operaciones esenciales de su oficina. Sin embargo, la administración del ACNUR no tomó las medidas necesarias a tiempo y con energía. Esta inacción hizo que esas administraciones sucesivas adoptaran sólo medidas limitadas, como la de exhibir un anuncio con la advertencia de que no se debían ofrecer sobornos, al tiempo que guardaban silencio sobre la incitación al soborno; publicaron la declaración de que los servicios del ACNUR eran gratuitos, pero, como dijo uno de los administradores, no supieron cómo

mo detectar y reprimir la corrupción. Oportunamente ello llevó a que los donantes perdieran confianza en la operación, afectó a la motivación del personal y culminó en una percepción general de que la administración tácitamente aceptaba la corrupción como parte integrante del trato con los refugiados.

*El ACNUR no está enteramente de acuerdo con esta conclusión que, a su juicio, no está corroborada por la información que se consigna en el informe. Aunque está de acuerdo en que no erradicó la corrupción y ni siquiera adoptó medidas adecuadas para combatirla, el ACNUR considera excesivo que se llegue a la conclusión de que hizo caso omiso de la situación. Según el ACNUR, la administración del ACNUR en Kenya adoptó medidas para corregir los fallos de la dirección desde mediados de 1999. En particular, la Oficina Regional y el Director Regional habían sentido preocupación y adoptado medidas a partir de mediados de 1999. Además, el ACNUR señala que la OSSI misma menciona la cuestión de la complejidad de la situación cuando explica la composición del Equipo de Tareas internacional de las Naciones Unidas.*

b) El Inspector General del ACNUR intervino y decidió recabar asistencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna —que llevó a que se constituyera el Equipo de Tareas— sólo cuando un examen realizado por el Servicio de Seguridad y Vigilancia de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi puso de manifiesto la existencia de problemas; y se formuló un plan de acción coherente. En tres meses, se procedió a la detención de nueve personas, incluidos tres funcionarios del ACNUR y dos empleados de organizaciones no gubernamentales asociadas que eran los jefes de una asociación delictiva bien establecida y organizada. Mediante su investigación, el Equipo de Tareas pudo allegar pruebas suficientes a las autoridades competentes de Kenya para que éstas presentaran 78 cargos de infracciones del Código Penal de Kenya.

*El Representante y el Director Regional para África Oriental y el Cuerno de África estaban enterados de la situación y persuadidos de que había corrupción, pero no podían obtener prueba incontrovertible. A finales de 1999, solicitaron al Servicio de Seguridad y Vigilancia de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, con sede en Gigiri, que emprendiera una investigación; dicha investigación, que se llevó a cabo en 2000, no produjo pruebas de corrupción. El Director Regional pidió al Inspector General que realizara una inspección; después de esa inspección, se pidió a*

la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que prestara ayuda al ACNUR en el asunto. Esta explicación, aunque no niega los problemas señalados por el ACNUR y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, destaca acaso las dificultades que el ACNUR, en su calidad de organización humanitaria, ha tenido para realizar investigaciones profesionales complejas. El ACNUR no comprendió cabalmente la complejidad de la situación hasta poco después de recabar la asistencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. El ACNUR solicitó la asistencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna cuando comprendió esa circunstancia. El Director Regional solicitó la asistencia del Inspector General.

c) Esta fue la primera vez en la historia de las Naciones Unidas en que se utilizó el modelo de Equipo de Tareas de investigación multinacional para luchar contra una amenaza de delincuencia organizada. El Equipo de Tareas se constituyó con el concurso de los Estados Miembros más afectados, a saber, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Kenya y el Reino Unido. Además, el Equipo de Tareas recibió la asistencia de otros Estados Miembros que facilitaron un programa especial de protección de testigos cuando los testigos que habían allegado pruebas al Equipo de Tareas fueron objeto de amenazas por parte de los detenidos. A este respecto, se ha de reconocer la considerable y notable contribución de Sudáfrica.

*El ACNUR está enteramente de acuerdo con esta conclusión.*

d) Aunque se ha desmontado esta asociación delictiva, la División de Investigación de la OSSI debe formular una advertencia: todos los factores determinantes que dieron lugar a esta asociación delictiva continúan en pie.

*El ACNUR toma nota de esta advertencia y está de acuerdo con ella. Ya ha adoptado medidas para realzar su capacidad de luchar contra la corrupción en el marco de la determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento de refugiados en Kenya y en todo el mundo.*

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna responde que, como se señaló *supra*, mientras existan los factores determinantes, habrá personas inescrupulosas que se aprovechen de la desesperación de otros. Ya se han recibido nuevas denuncias de documentación

falsa de nuevas fuentes, que serán objeto de investigación junto con las autoridades de Kenya.

## V. Recomendaciones\*

87. Como resultado de este estudio, la División de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna formuló, junto con el Equipo de Tareas internacional de las Naciones Unidas, las recomendaciones siguientes:

### Recomendación 1

Mientras los reasentamientos de los refugiados del ACNUR fuera de Kenya se encuentran en situación de espera, ya que algunos países se han negado a aceptar las recomendaciones del ACNUR hasta que se corrijan los problemas internos, el ACNUR debe estudiar la posibilidad de introducir cambios importantes y sustanciales en su estructura de gestión en Kenya (Rec. No. IV00/279/01).

*Aceptada. Se han adoptado medidas y se elaboró un plan de acción que se está aplicando. Se ha nombrado a un nuevo representante, que cuenta con el apoyo de un coordinador de la "reforma" tanto en Nairobi como en Ginebra.*

### Recomendación 2

Deben realizarse cambios significativos en la plantilla de la Oficina Regional de Nairobi para renovar y revitalizar esa oficina (Rec. No. IV00/279/02).

*Aceptada. Casi todo el personal de contratación internacional del ACNUR en Kenya es nuevo y prácticamente todo el personal de contratación nacional que se ocupa de la protección y el reasentamiento ha cambiado desde enero de 2001. Entre las medidas que se están aplicando con miras a revitalizar la oficina se incluyen seminarios para fomentar el trabajo en equipo y consultas frecuentes con todo el personal sobre cuestiones importantes.*

\* Los números de recomendación que figuran entre paréntesis en esta sección corresponden a un código interno utilizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

### Recomendación 3

Debe asignarse más personal de seguridad de contratación internacional a la Oficina Regional de Nairobi y debe sustituirse el personal contratado (Rec. No. IV00/279/03).

*Aceptada. Además del asesor en materia de seguridad sobre el terreno, se han aprobado tres puestos nuevos de contratación nacional: uno para Nairobi y otro para cada una de las suboficinas.*

### Recomendación 4

En este momento, en el ACNUR no existe ningún proceso externo de denuncia que puedan utilizar los refugiados o solicitantes de asilo que hayan sido objeto de victimización u otros malos tratos por personal del ACNUR o de las organizaciones no gubernamentales asociadas. Cuando los refugiados entran en contacto por primera vez con el ACNUR o con las organizaciones no gubernamentales asociadas, debe ponerse a su disposición un proceso externo de denuncia, es decir un número de teléfono o una dirección postal de la Oficina del Inspector General del ACNUR. Ese número y/o dirección deben estar anunciados en un lugar bien visible (en forma de cartel grande) en todas las instalaciones del ACNUR y las organizaciones no gubernamentales asociadas. En los carteles debe informarse a los refugiados, en varios idiomas y en forma gráfica, de lo siguiente:

- a) Los servicios del ACNUR y de las organizaciones no gubernamentales asociadas son gratuitos;
- b) No se tolera que el personal cometa abusos físicos o sexuales ni ningún otro tipo de malos tratos;
- c) El personal no debe pedir a los refugiados compensación monetaria ni de otra índole, es decir, favores sexuales;
- d) Los refugiados deben informar de inmediato de toda irregularidad por conducto del número o dirección proporcionados.

También debe advertirse al personal de que, si se descubre que han realizado alguna de las actividades prohibidas mencionadas, serán despedidos y/o procesados (Rec. No. IV00/279/04).

*Aceptada. Se están adoptando medidas en diversos niveles para cumplir esta recomendación. Esas medidas incluyen actividades de información en gran*

*escala destinadas a los refugiados sobre sus derechos y obligaciones. El Departamento de Protección Internacional está preparando una estrategia de gestión de la protección que se aplicará en todas las oficinas del ACNUR del mundo. La Oficina del Inspector General está formulando un procedimiento mundial de presentación de quejas, en consulta con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que forma parte de una nueva definición general de su estrategia y capacidad de investigación. Ese procedimiento de presentación de quejas debe estar bien elaborado y permitir que todas las quejas que se reciban se resuelvan de manera profesional y rápida.*

### Recomendación 5

La sección de seguridad de la Oficina Regional de Nairobi debe efectuar comprobaciones aleatorias y sin previo aviso de las entrevistas de refugiados que se realicen en la Oficina Regional y en los campamentos para asegurar que el personal del ACNUR y/o de las organizaciones no gubernamentales asociadas no haga mal uso del régimen de tramitación del estatuto de refugiado ni lo eluda, ni tampoco extorsione a los refugiados (Rec. IV00/279/05).

*El ACNUR considera que el uso de comprobaciones aleatorias es crucial para mantener la integridad del proceso, pero no debe estar exclusivamente a cargo de la sección de seguridad. El ACNUR es partidario de que se adopte un enfoque doble de la cuestión con el fin de resolver el mal uso de los procedimientos en lo que se refiere a la información proporcionada durante las entrevistas y los intentos de obtener dinero y posiblemente otros servicios antes de que se inicien los procedimientos o como medio de obtener acceso a éstos. Además, el personal de la Oficina Regional de Nairobi encargado de la evaluación de la seguridad sobre el terreno empezará a realizar comprobaciones aleatorias para determinar si se niega el acceso a los procedimientos y/o si se llevan a cabo actividades delictivas.*

### Recomendación 6

El Inspector General del ACNUR debe establecer un procedimiento para remitir con rapidez a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna la información obtenida mediante el proceso externo de denuncia en relación con las irregularidades cometidas por el personal del ACNUR (Rec. No. IV00/279/06).

*La Oficina del Inspector General está manteniendo estrechas consultas con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna tanto para establecer la relación entre las dos funciones de investigación como para elaborar la estrategia y los marcos de investigación del ACNUR.*

### **Recomendación 7**

El ACNUR debe hacer todo lo posible para utilizar intérpretes que sean residentes o tengan el estatuto de refugiado asentado en Kenya; si utiliza refugiados, debe procurar que sean personas que hayan sido reasentadas en un tercer país y estén a la espera de iniciar el viaje. Sin embargo, si el ACNUR se ve obligado a seguir utilizando refugiados como intérpretes debido a la falta de personal de idiomas suficiente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna debe realizar comprobaciones de la labor de los intérpretes. Esas comprobaciones consistirían en grabaciones de conversaciones y entrevistas seleccionadas para asegurar que las traducciones sean fieles (Rec. No. IV00/279/07).

*En general, el ACNUR está de acuerdo con la primera parte de esta recomendación. Sin embargo, considera que las comprobaciones propuestas en la segunda mitad de la recomendación constituyen una función de gestión del ACNUR. Ello no excluye que se solicite la asistencia de los países de reasentamiento o de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en casos concretos.*

### **Recomendación 8**

Debe contratarse a un consultor administrativo experto en gestión de archivos y cuestiones éticas y jurídicas para que examine el sistema de archivo y documentación de la Oficina Regional del ACNUR y supervise la instauración de un sistema regido por políticas y directrices compatible tanto con métodos de conservación de archivos en papel como en formato electrónico (Rec. No. IV00/279/08).

*Aceptada. En el plan de acción de la Oficina de Nairobi se intenta resolver esta cuestión. Se observa que en la recomendación se indica que la instalación del sistema debe guiarse por directrices de política. El ACNUR considera que esas directrices de política deben también referirse a cuestiones como qué funcionarios deben tener acceso a los archivos de los refugiados y,*

*entre otras cosas, a las directrices de política sobre la confidencialidad de la información del Centro de Información publicadas recientemente por el ACNUR.*

### **Recomendación 9**

Con la asistencia de las organizaciones no gubernamentales asociadas, el ACNUR debe elaborar y utilizar un sistema de registro. Debe introducirse en una base de datos la huella dactilar, una fotografía digital y una breve sinopsis de los motivos de temor de todas las personas que soliciten el estatuto de refugiado de las Naciones Unidas, ya sea en un campamento de refugiados o en una oficina regional. Una vez se haya introducido la solicitud en el sistema, debe ser imposible modificar o manipular la información. Todo contacto posterior entre un refugiado y las Naciones Unidas y/o sus organizaciones no gubernamentales asociadas debe ir precedido de una comprobación para asegurar que el refugiado que se presenta ante el funcionario es la misma persona que presentó la solicitud original. Además, es imprescindible que la información se comparta con los países de reasentamiento, que podrán comprobar la identidad del refugiado en el lugar de entrada antes de que ésta ocurra efectivamente (Rec. No. IV00/279/09).

*El ACNUR reconoce las inquietudes a que se hace referencia en esta recomendación y lleva cierto tiempo trabajando en sistemas uniformes de registro. Como parte del plan general de reforma de la Oficina Regional de Kenya, el ACNUR se centraría en normalizar procedimientos sujetos a comprobaciones internas y asegurar que se impartiera capacitación y existiera un sistema de comprobación de esos procedimientos.*

### **Recomendación 10**

Deben mejorarse las cartas actuales de concesión del estatuto de refugiado y otros documentos que puedan duplicarse o falsificarse. Por ejemplo, en las cartas actuales no hay ningún sistema de seguridad y consisten en una fotografía simplemente pegada en un papel normal con un sello húmedo (Rec. No. IV00/279/10).

*Aceptada. El Departamento de Protección Internacional y la Sección de Transporte y Suministros del ACNUR están estudiando el cumplimiento de esta recomendación. Además, la Oficina Regional del ACNUR en Kenya está realizando un examen amplio de las cartas con las autoridades de ese país.*

### **Recomendación 11**

El ACNUR debe utilizar un sello seco que esté controlado y/o contenga un número o unas iniciales que permitan identificar al funcionario que ha expedido la carta. Además, la propia carta de concesión del estatuto de refugiado debe ser un documento numerado que tenga sistemas de seguridad como fotografías digitalizadas y sellos húmedos. De ese modo se reducirá al mínimo la probabilidad de que se cambien las fotografías, etc. (Rec. No. IV00/279/11).

*Aceptada por el ACNUR.*

### **Recomendación 12**

El ACNUR debe examinar otros lugares donde se den los mismos indicadores, es decir, grandes poblaciones de refugiados, pocas oportunidades de repatriación o reasentamiento, gestión que haya recibido una calificación deficiente o gestión poco sólida, en busca de pruebas similares de actividades delictivas (Rec. No. IV00/279/12).

*Aceptada. Se está cumpliendo. Además, el ACNUR está estudiando modos de asegurar que el personal reciba capacitación en detección de fraudes y que las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad se conviertan en una función rutinaria de la organización.*

(Firmado) Dileep Nair  
Secretario General Adjunto de Servicios  
de Supervisión Interna